



# 新加坡防制私部門貪腐之策略

許德興—新加坡反貪調查局副局長  
2007年1月25、26日在臺灣國際廉政研討會報告摘要

## 壹、前言：

各位貴賓，大家好。今天能應邀與各位反貪專家及政府官員齊聚一堂參加這一盛會，分享新加坡反貪經驗與策略，感到非常光榮。我在新加坡反貪調查局擔任副局長。反貪調查局，英文簡稱為 CPIS，是新加坡政府與私部門肅貪的唯一專責機構，1952年就成立了，那時候新加坡還沒有脫離英國獨立，可說是世界上最早的反貪機構，經過了 55 年的成長，才到達今天的局面。

今天應邀報告的題目是：「防制私部門貪腐之策略」。在談到主題之前，讓我先談談新加坡反貪策略的形成背景。

## 貳、貪腐的控制：

反貪之戰已進行數十年，前途崎嶇，目標遙遠，非一蹴可及。我們的經驗顯示，在反貪的路途中，我們可以得到自我鍛鍊，自我改進，就是這樣，今天新加坡在世界上才有傲人的聲譽。在國際透明組織貪腐感受度的排行榜上，新加坡名列第五。一連十年，政經風險顧問公司都把新加坡列為貪腐最少的國家。

一開始，新加坡共和國政府就採取了對任何形式的貪腐毫不留情的政策。殖民政府於 1952 年成立 CPIB 時，社會各界，無處不貪。1959 年獨立後，政府即積極努力遏止貪風，為了拯救國家，做了強力的、堅決的改變，修改了法律和制度，貪腐始得以控制。

## 參、控制貪腐的架構：



我們深信，維護反貪的成就要靠政治領袖的毅力。新加坡自獨立以來，這種毅力就一直存在著。在這個基礎上，還有以下四根支柱：

**一、足夠的反貪法律。多年來，我們加強了法律，並把權力交給了執法機構來對付貪腐。我們的法律特色包括：**

- (一) 視貪腐為重罪，不必申請逮捕狀就可抓人。
- (二) 對政府官員設有推定條款，一旦發現收到好處，就有義務說明錢財來源。也就是說，舉證的責任由檢察官推給了被告，被告必須自行證明自身的清白。
- (三) 在法庭裡不能拿習俗做犯法的藉口，犯法的人不能說收禮是慣例。在華人社會裡，新加坡也好，臺灣也好，很多場合都送紅包，但貪腐者不能以此在法庭上做辯解。這樣以來，被告就喪失很多藉口了。
- (四) 定罪以後，除徒刑、罰金或併科罰金外，還須繳回與貪污等額的錢，使貪腐得不償失。

**二、有效執行。**

**三、法院的有效審理和嚴厲判決。**

**四、政府的行政效能。**

**肆、全面控制，有效執法和行政：**

**一、調查策略和作法：**

CPIS 隸屬總理辦公室，除總理外，不對任何機構負責。由於功能上的獨立，我們執法或調查時不受任何政府單位左右。

我們的調查是全面的，這樣才可掌控全局，將貪腐侷限在最小的範圍裡。各位或許會問，甚麼叫全面？簡單的說就是：調查不分案件大小。舉例說，酒醉開車者被攔下來後企圖向警察行賄請求免罰，就會被法院控訴。外國人在我們的邊界受檢



時遇到困難企圖向移民局官員行賄時，也會受到同樣的處置。這樣做傳達了一個訊息，那就是貪腐是絕不許可的，任何貪腐案件都會被調查，受到嚴厲的懲處。

調查不管階級地位，現任部長也好，大公司的老闆也好，都一視同仁，沒有例外。

調查不分社會層面。各行各業，任何政府機構、國會、司法單位、政黨和非政府組織，都可調查。法律沒有限制哪裡不能調查，不管哪裡，法律賦予 CPIB 相等的調查權，調查時沒有法律障礙。

調查不分收賄、行賄。在我們的法律下，收賄、行賄都是犯罪。當然，在脅迫或其他強制行為下行賄，有時也可避免處罰的。

管道暢通，檢舉容易。CPIB 是很容易接觸的，只要利用日夜開放的檢舉專線打一通電話就行，當然也可親自造訪，利用函件或傳真。檢舉人也可坐在家裡上網或發電子郵件給我們。這麼多管道都是為了檢舉方便，我們希望任何人遇到貪腐行為或知曉貪腐案件時會願意檢舉。

匿名檢舉也要調查。處理時我們都非常小心，避免被利用惡意加害他人。每週舉行會報（局長和業務主管都參加）逐案研究是否展開調查。

## 二、兩個面向：

### （一）執法做法：

我想從兩個面向向各位報告。第一個面向是執法做法。雖然反貪最初是針對公共領域的，但後來不得不將私部門領域也涵蓋在內。公共領域乾淨，私部門領域骯髒，最後公共領域就難免受到沾汙，因為在目前的世界裡，兩者



是糾纏難分的，交易頻繁的。從執法的角度看，不管是公家還是民間案件，法律賦予 CPIB 的權力是一樣的。因為民間是經濟成長的原動力，我們相信在私部門肅貪有戰略上的重要性。如果私部門貪腐盛行，工商就難繁榮，也就沒人到新加坡來投資了。

#### 1、為甚麼在私部門肅貪？

- (1) 私部門領域的貪腐會影響公共領域的權益。有些人誤以為私部門貪腐是行賄者與收賄者間的事，但想想看，如果超市老闆拿了供應商的賄賂，最後還不是要標高商品售價，由消費者負擔？
- (2) 新加坡地方小，又沒有資源，必須靠貿易和投資。吸引投資就得降低企業成本，不論是公共領域的貪腐，還是私部門領域的貪腐，都會增加企業成本。
- (3) 工商業是新加坡經濟的支柱，我們必須確保他們的正常運作。
- (4) 因為政府將越來越多的工作外包，民間正在做政府原先的工作，因此，民間的反貪功能腐化，就會影響政府的重要部門和社會大眾。
- (5) 民間公司的部份股份握在民眾手裡，如果公司經營不善，股價下跌，就會影響人民的權益。

民間企業是否也該起來聆聽有關反貪計畫，商業道德，工商經營的談話呢？是的，這可以增進工商界的利益。藉由社會形象的改變，商業道德的加強，一個企業會在激烈競爭的市場上取得較大的優勢，在世界上取得顯著的地位。投資人會明白其所來往的企業沒有隱匿租金，消費者也會覺得買到的商品價廉物美，價格裡沒有隱藏支付的賄



款。

## 2、私部門領域該怎麼做？

根據國際經濟合作與發展組織(OECD)的說法，公司經營好，就會提高資金的運用效率，考慮到股東和社會的利益，董事會也就會對公司和股東負責。綜合來說，公司的經營是為了社會的整體利益。這有助於增加國內外投資人的信心，吸引有耐心的長期投資。(參閱 OECD 1999 年出版的 Principles of Corporate Governance，第 7 頁)

私部門領域清除貪腐，需要自助。新加坡的公司自動的遵守了公司經營規範(Code of Corporate Governance)，其中提供了有效的經營方法。比如說，該規範建議在公司內成立獨立的稽核委員會，建立查核小組和制度。公司需要明瞭所面臨的威脅和風險，採取足夠的應對措施，因為貪腐的發生有三個潛在的因素：

- (1) 公司裡的制度和程序是否有供貪腐的機會與漏洞，是否有制衡的機制。
- (2) 公司員工是否廉潔自持。
- (3) 公司內外是否有誘因鼓勵不法。

避免發生貪腐問題，要考慮三件事，那就是奉獻、警覺和行動方向。首先，「奉獻」看來容易，但不是指在公司裡或網路上寫寫美麗的經營方法和行為規範就夠了。其次，奉獻不是盲目的，還需要「警覺」，在公司裡建立警示、警報及顯示問題的機制。新加坡有越來越多的公司和大銀行，包括華僑銀行中心，都已設立了預警系統。第三是「行動」。我所指的是行動方向，當公司發現差誤，就必須準備行動，即使是公司領導人或董事犯錯也在所不計



。公司必須設立反應機制並做行動準備，來應付問題的發生或潛在的問題。因為貪腐會影響收入，私人公司越來越體認到，貪腐會削弱經濟，扭曲市場的自然力量，使他們無法簽訂應有的合約。貪腐的公司雖獲得眼前利益，但潛在的危害卻是非常之大。高生產力、高效率公司的公平競爭環境被剝奪之後，損失最大的是社會大眾，包括你和我。在高競爭力的公司工作可享受較高的待遇，由於他人貪腐現在要損失了。消費者本來可享受價廉物美的產品和服務，現在都沒有了。社會大眾原來可享受較好的經濟和較高的生活水準，也化為烏有了。

### 3、嚴厲制裁：

新加坡對私部門肅貪的重視程度可從處罰之嚴看出端倪。貪污防治法規定，私部門貪腐可判處的最高刑期，和在公共領域貪腐所判處的刑期是沒有兩樣的，都是罰款新加坡幣\$100,000 或另判處或同時判處有期徒刑 5 年。

法官得視貪腐行為的影響及嚴重性加重其刑。事實上，確有幾件私部門貪腐案例被判處與公共領域貪腐相當的刑期。

比如，一位德國銀行的副總經理，因關說貸款收受後謝\$150,000 被判處有期徒刑 15 週，後來，二審法官認為一審法院的判決不足反映該貪腐行為的潛在危害，故將刑期提高到 15 個月。他體認到此一犯行破壞了銀行業的清譽和新加坡成為國際金融中心的努力。該二審法官還注意到被告身居高位卻違背了銀行對他的信託。

還有一個例子，一家環保回收公司的總經理，為了某種利益，對不同公司的職員行賄約新加坡幣 180 萬元，因而被判處八年有期徒刑。他辯稱只是遵首長（仍逍遙法外



)之命行事，但院方非常重視本案，所以判了八年。

收賄者也要懲罰。舉例說，如收賄 100 萬，就得在徒刑或罰金或二者之外，將其所得 100 萬元繳還國庫，如不遵命，要以不履行責任之罪入獄。

早在 1980 年，新加坡的私部門肅貪就已引起國際注意。華爾街日報記者 Barry Newman 報導說，「早在 1960 年新加坡就已有可稱為綜合性的反貪立法了，規定因任何事收賄、行賄、期約，皆屬不法。這項法律不但適用於公共領域，也適用於民間部門」。

## (二) 行政效率：

現在談談第二個面向，行政效率。一個有效率的政府必須是清廉、不貪，因此，我們採取了措施，任用清廉的人提供服務。一個有效率的政府的另一個面向（與這次研討會更為相關）是它必須能預見、預期人民（包括工商界）的需要，並能做適當的反應，採取滿足顧客需要的措施。多年來，新加坡政府採取了重要措施來提高行政效率，下面是兩個例證：首先係發起 21 世紀公務運動（通稱 PS21 Movement，PS 是 Public Service 的縮寫）改善政府的服務及效率。再來係實施電子政府行動計畫（e-Government Action Plans），利用資訊科技提高行政效率。效率提高後，就可減少貪腐機會。

### 1、民間反應：

(1) 直到今天，新加坡還在不斷的引進新科技改善公務，在這方面，民間與政府之間有很大的互動空間。工商業可以參加政府投標，政府的很多法令有待工商界遵守，有很多民間行業需要申請執照。因而，政府與民間互動的領域也是改進的標的。在 PS21 運動中，我們



採取了以下的措施：

- A、減少繁文縟節，要求公務員簡化繁雜的手續，鼓勵人民利用網路提出改善的建議。人民的回饋可使政府更透明，降低工商成本。
  - B、提倡節約，設立節約網頁接受人民建言，指出政府可以刪除哪些開支。有關部會對人民的建言必須做出反應，在網路上發表。這樣以來，政府就必須兢兢業業，減少開支。
  - C、2000 年，我們成立了一個「支持企業小組」(Pro-Enterprise Panel，簡稱 PEP)，目的是要積極探求民意，發掘阻礙工商發展的法令。這是 PS21 運動的一部分，使法令不會與工商業脫節，確能幫助建立一個適合工商發展的環境。
- (2) 在推動 PS21 運動的同時，加強了政府電子化，利用電子將民間和政府連接在一起。政府設立了「8 城市」(8-towns，指八大類)，涵蓋 1,660 項服務的「電子國民入口站」(e-citizen portal)，供人民與政府接觸。這些服務包括：
- A、證照連線服務。最重要的改善是架設了一個證照申請整合系統。這是一項由工商部主政在 2001 年開始的跨部會行動，當時工商界向政府反應，要求減少證照申請上的繁雜手續。

因而設立了證照申請整合系統。以前，申請一個證照要跑好幾個部門，比如說，申請一張小販證，不但要到城市發展部，還要到環境部。整合系統架設後，只要進入網站提出申請，這個系統就會將申請傳送到有關部會處理，節省了很多寶貴的時間。今天，人



民可用網站申請、更新、終止 85 種證照。這個入口站得到好幾個國際獎。

B、另一個是名為 GeBIZ 的政府採購入口站。今天，政府的所有採購都是利用網路。採購的規格都上網供大家閱覽，包括外國廠商。這樣一來，透明度和效率提高了，弊端和貪腐也就減少了。

## 2、公眾支持（人們為何檢舉私部門貪腐？）：

（1）我們調查過的案件，多與私人公司有關，很多是從普通管道得知的。指控者可能是：

- A、雇主。
- B、有正義感的第三者。
- C、貪腐行為的受害者。
- D、其他執法單位轉送者。

（2）也許有人要問，公眾對私部門貪腐為何那麼熱心。以下是幾個理由：

- A、有些人受教育較高，因而對反貪法律比較介意。
- B、民間事業的業主比較開明，卻比較不能容忍僱員收取回扣或佣金的行為，因為這會增加支出和成本。
- C、在新加坡，很多人體認新加坡是一個沒有貪腐的社會，因而對貪腐有強烈反感。很多人也了解貪腐的害處，不論是發生在公共領域，還是私部門領域，都是一樣。
- D、人們知道政府反貪是玩真的，對公務人員做任何事都要求一定程度的廉潔。
- E、人們對 CPIB 深具信心。他們看到 CPIB 人員廉潔可靠，辦起案來，不論被調查的是政府權貴，還是社會富豪，都心無恐懼，不偏不移。看到政治人物和跨國公



司的高級主管被法院起訴後，信心倍加堅定。

F、我們對檢舉人絕對保密。我們的反貪法律對檢舉人提供絕對保障，除非認為指控是無稽地、惡意的，即使法院也不能詢問檢舉人的姓名。

### 3、挑戰：

(1) 貪腐的性質已經改變。行為和動機依舊，但貪腐的方法和形態和以往已大相逕庭。今日的貪腐行徑，較前更加複雜、老道，花樣一再翻新。一項貪腐的交易，常會經過許多複雜的圈圈和中間人，用嶄新的方法掩蓋金錢移動的痕跡，其手法包括銀行交易，開假發票，人頭員工，偽裝付款等等，不一而足。犯罪時大量使用電腦，以前，我們抓到的都是書面文件，現在抓到的則是很多電腦和資料儲存設備。執法機關必須不斷的提高能力，讓工作人員獲得足夠的訓練和技能。

(2) 犯罪已經國際化，電腦犯罪是可跨越國界的，為執法人員帶來新挑戰，必要時與外國執法當局合作調查貪腐案件。世界各國對打擊貪腐的興趣已經提高。現在已有國際論壇討論貪腐問題。新加坡是亞銀(ADB)及經合組織(OECD)亞太反貪方案的會員，也是正在澳洲坎培拉舉行的亞太經合會(APEC)反貪透明小組(ACT)會員。

新加坡已於 2005 年 11 月 11 日簽署了聯合國反貪公約(UNCAC)，堅定支持國際間遏阻貪腐的努力，新加坡重視條約義務，部會間正在進行批准程序。近年來，CPIB 曾接待不少來自世界各地的官員和代表，亞洲、中亞、中東都有。我們的官員也出國考察，吸取經驗。我們大家都需要有世界觀，因為世界變小了，互



相依存，沒有國界。去年八月，我們舉行了一場國際反貪研習營，以「卓越調查」為主題，吸引了來自 20 個國家的 40 位代表參加。

## 伍、結論：

打擊貪腐，不分領域。在現在的世界裡，公共領域和私部門是連接的，相互影響的。新加坡在兩個領域打擊貪腐已有多年，我相信大家會同意，只在公共領域打擊貪腐，讓私部門貪腐問題自行解決的說法，或私部門貪腐只是小問題的看法，已站不住腳了。實際上，我們再也不能忽略私部門貪腐，因為它會影響國家的經濟發展，企業的管理，人民的信心。

我們非常欣慰，在新加坡有很多公司已自行設立了行為規範，採取了措施，確實約束員工的言行。因而，私人公司的員工已很難以疏忽做藉口，涉獵於貪腐活動。CPIB 尋求跨足私部門領域，提高民間的反貪意識。

有效的法律和廉能的政府，是在政府機構與民間簽訂合約同時，減少貪腐的重要因素。除此之外，私人企業可經由樹立倫理、加強管理、提高商品品質及服務水準等方法，幫助預防和減少貪腐的發生。

在維持國內的廉潔方面，CPIB 擔當了關鍵的角色。儘管在防制貪腐和維護高透明度上做了不斷的努力，其成功還是要仰賴三個支柱，那就是不偏不懼的嚴格執法，法院的嚴厲制裁和政府的高度效率。

新加坡的經驗是不能在其他地方如法複製的，因為每個國家都有其獨特的性質和環境。但貪腐是人類的普遍問題，是新加坡的問題，也是臺灣的問題，因而，我們有交流經驗、相互切磋的空間。連手打擊貪腐，塑造美好世界，是我們的共同責任。